

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Air merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi manusia dalam mempertahankan kelangsungan hidupnya. Begitu pentingnya air, sehingga diperlukan adanya suatu upaya dalam mempertahankan dan mengelola sumber air dengan baik. Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 7 tahun 2004 disebutkan bahwa “Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kebutuhannya yang sehat, bersih, dan produktif.” dengan kata lain jaminan hak atas air bagi masyarakat merupakan tanggung jawab pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 1987 tentang desentralisasi tanggungjawab pemerintah pusat disebutkan bahwa tanggungjawab untuk menyediakan suplai air bersih adalah pada pemerintah daerah. Sebagai perwujudannya, penyediaan sebagian besar kebutuhan air bersih di Indonesia dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), yang terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah. PDAM sebagai perusahaan daerah diberi tanggungjawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air bersih serta melayani semua kelompok konsumen dengan harga yang terjangkau.

Peran serta PDAM dalam penyediaan kebutuhan air untuk masyarakat sangatlah penting, karena apabila pasokan air terganggu maka secara langsung akan berdampak buruk tidak hanya pada kesehatan dan kebersihan tetapi juga terhadap kehidupan sosial sehari-hari masyarakat, sehingga kemampuan PDAM harus dijunjung tinggi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Kuncinya adalah PDAM harus memiliki kinerja yang baik atau dengan kata lain perusahaan penyedia jasa ini harus sehat dari segala permasalahan yang dihadapinya agar dapat melayani kebutuhan air masyarakat.

Bandung yang merupakan ibukota dari Jawa Barat merupakan salah satu kota besar di Indonesia dimana pertumbuhan penduduknya cukup cepat dan pembangunan kotanya cukup tinggi. Hal ini tentu saja berpengaruh terhadap konsumsi debit air bersih. Pertumbuhan penduduk berpengaruh secara signifikan terhadap konsumsi air bersih, karena semakin banyak penduduk yang bermukim di kota Bandung maka semakin besar pula air bersih yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Bandung untuk keperluan sehari-hari. Begitu pula dengan pembangunan kota dimana semakin luas sarana dan prasarana yang dibangun, maka kebutuhan air pun akan turut meningkat. Ini membuktikan bahwa air merupakan elemen sangat penting yang harus dikelola dengan baik agar dapat memenuhi kebutuhan air masyarakat kota Bandung.

PDAM Tirtawening kota Bandung merupakan salah satu perusahaan yang berada dalam pengawasan pemerintah kota Bandung yang bergerak di bidang pelayanan air bersih dan air kotor. Unit bisnis PDAM kota Bandung tidak bertujuan mencari laba sebagai perusahaan milik daerah namun lebih difokuskan

pada nilai sosial dalam hal pelayanan sesuai dengan tujuan serta fungsi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dengan visinya yaitu terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan pelayanan air minum dan air limbah yang berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan. Dalam mewujudkan visi, misi, dan tujuan yang akan dicapai, PDAM Tirtawening Kota Bandung tidak lepas dari tantangan yang dihadapinya seperti:

1. Permintaan jasa pelayanan konsumen yang terus meningkat
2. Indikasi belum membaiknya kondisi distribusi produk yang ditandai dengan masih tingginya kebocoran air
3. Keterbatasan sumber daya air baku di daerah Kota Bandung

Menghadapi tantangan tersebut PDAM Tirtawening perlu mengantisipasi dan mempersiapkan diri dengan terus meningkatkan kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia serta melakukan strategi yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi.

Penilaian tingkat kesehatan pada PDAM Tirtawening Kota Bandung tahun 2006 dan 2007 masuk ke dalam klasifikasi yang tidak sehat. Hal ini dapat dilihat dari pencapaian nilai kinerja yang masih rendah. Berikut disajikan tabel kategori kinerja PDAM:

**Tabel 1.1**  
**Tabel Kategori Kinerja PDAM**

Kinerja	Keterangan	Nilai Bobot
Sehat	PDAM mampu berkembang, mampu mengelola pinjaman, mampu melakukan penggantian aset, efisien dalam melaksanakan operasi, dan mampu dalam meraih keuntungan usaha.	> 2,0
Kurang Sehat	PDAM kurang berkembang, pendapatan hanya bisa menutup biaya operasi, resiko kegagalan penyelesaian hutang tinggi.	1,8 - 2,0
Sakit	PDAM tidak berkembang, menderita kerugian, operasi didasarkan sumber daya yang terbatas, penyelesaian pinjaman bermasalah.	= 1,7

*Sumber data : <http://andriakbar.blogspot.com/2010/03/kinerja-umum-pdam-di-indonesia.html>*

Berdasarkan penilaian kinerja yang dilakukan oleh Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), pada tahun 2006 PDAM Tirtawening Kota Bandung mendapat total nilai kinerja sebesar 1,42 dan pada tahun 2007 meningkat menjadi 1,63. Nilai ini masih sangat rendah untuk kategori PDAM yang diklasifikasikan pada taraf yang sehat yaitu harus memiliki total nilai kinerja diatas 2,0. Sedangkan pada tahun tersebut nilai yang dicapai masih dibawah 1,7 sehingga masuk pada klasifikasi PDAM yang sakit. Kinerja PDAM pada tahun tersebut dapat kita lihat dalam rincian tabel kategori kinerja berikut:

**Tabel 1.2**  
**Tabel Kinerja PDAM Tirtawening Kota Bandung 2006-2007**

**TABEL KATEGORI KINERJA**

Keterangan	2006		2007	
	Kondisi	Nilai	Kondisi	Nilai
<b>A. KEUANGAN</b>				
1. Rentabilitas				
a. R O E				
b. Ratio Operasi	1.70	1.00	0.68	3.00
2. Likuiditas				
a. Ratio Kas				
b. Efektivitas Penagihan				
3. Solvabilitas				
<b>Bobot Kinerja - Bidang Keuangan</b>				
<b>B. PELAYANAN</b>				
1. Cakupan Pelayanan				
2. Pertumbuhan Pelanggan				
3. Tingkat Penyelesaian Pengaduan				
4. Kualitas Air Pelanggan				
5. Konsumsi Air Domestik	21	2.00	17	1.00
<b>Bobot Kinerja - Bidang Pelayanan</b>				
<b>C. OPERASI</b>				
1. Efisiensi Produksi	89.4%	2.00	85.0%	2.00
2. Tingkat Kehilangan air	57.7%	1.00	49.0%	1.00
3. Jam Operasi Layanan / hari	23	2.00	23	2.00
4. Tekanan Sambungan Pelanggan				
5. Penggantian Meter Air				
<b>Bobot Kinerja - Bidang Operasi</b>				
<b>D. SUMBER DAYA MANUSIA (SDM)</b>				
1. Rasio juml peg /1000 plg	6.34	3.00	6.2	3.00
2. Ratio diklat pegawai (peningkatan kompetensi)				
3. Biaya Diklat terhadap Biaya Pegawai				
<b>Bobot Kinerja - Bidang SDM</b>				
<b>Total Kinerja</b>		<b>1.42</b>		<b>1.63</b>
<b>Kategori</b>	<b>Sakit</b>		<b>Sakit</b>	

Sumber data :  
- Laporan Audit AP Tahun 2009

*Sumber data : Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*

Dalam segi finansial pada rentang tahun 2006 hingga 2010, imbalan hasil investasi pada PDAM Tirtawening Kota Bandung mengalami peningkatan yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.3**  
**Imbalan Hasil Investasi / ROI (Return On Investment) PDAM**  
**Tirtawening Kota Bandung**

<b>Tahun</b>	<b>Laba Usaha</b>	<b>Total Aktiva</b>	<b>ROI</b>
<b>2006</b>	(79.630.503.527)	176.277.996.586	- 45,17 %
<b>2007</b>	7.801.989.398	200.563.173.276	3,89 %
<b>2008</b>	5.714.530.197	239.794.425.890	2,38 %
<b>2009</b>	25.621.134.188	276.548.085.940	9,26 %
<b>2010</b>	13.253.786.209	216.526.641.546	6,12 %

*Sumber data : Laporan Auditor Independen Atas Laporan Keuangan PDAM Tirtawening Kota Bandung 2006-2010.*

Gasperz (2003:43) mengatakan bahwa nilai ROI yang semakin tinggi menunjukkan bahwa kinerja perusahaan semakin baik, namun berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pendapatan dan imbalan hasil investasi pada perusahaan mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 2006 perusahaan mengalami kerugian besar karena dalam rentang waktu tersebut ternyata PDAM Tirtawening masih terlilit utang jangka panjang kepada Asian Development Bank (ADB) sebesar Rp 356 miliar. Dalam harian nasional Pikiran Rakyat tanggal 6 Desember 2010 disebutkan bahwa uang hasil pinjaman itu salah satunya digunakan untuk membangun sarana air kotor dan instalasi pengolahan air kotor dalam program Bandung Urban Development Project (BUDP) pada 1979-1994. Sebenarnya, utang pokok PDAM kepada ADB hanya

Rp 106 miliar. Akan tetapi jumlah yang harus dibayar membengkak menjadi Rp 356 miliar setelah ditambah tunggakan bunga, tunggakan jasa bank, dan tunggakan denda (<http://bataviase.co.id/BUMD-Besar-Pasak-dari-Tiang.html>).

Pada tahun tahun berikutnya pengembalian investasi pada perusahaan berada pada keberlangsungan yang tidak stabil, hal ini dapat dilihat dari naik turunnya nilai pengembalian investasi yang didapatkan perusahaan. Padahal kinerja perusahaan dapat dikatakan baik apabila nilai pengembalian investasinya semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Masalah pokok lain yang dihadapi PDAM Tirtawening diantaranya adalah perspektif pelanggan yang diberitakan di Kompas tanggal 5 Juli 2006 dalam artikel yang ditulis oleh Gede H. Cahyana (<http://magelangpakujawa.blogspot.com/2009/05/indikator-kinerja.pdam.html>) berkaitan dengan naiknya tarif rekening air yang tidak sesuai dengan peningkatan kualitas pelayanan sehingga banyak juga masyarakat yang melayangkan surat protes ke media massa cetak dan elektronik khususnya radio.

Di samping itu, hingga saat ini masih banyak keluhan dari masyarakat yang mengeluhkan bahwa air di rumahnya tidak mengalir dan hanya mengalir di jam-jam tertentu saja seperti yang diberitakan di website resmi Pemerintah Kota Bandung tanggal 13 Desember 2007 masalah yang dihadapi itu disebabkan oleh menurunnya debit air bersih akibat semakin berkurangnya debit air baku, baik sumber air dalam tanah maupun mata air. Bahkan sebagian besar sumur artesis milik PDAM, tidak lagi berfungsi termasuk andalan utama pasokan air baku dari Sungai Cisangkuy yang berasal dari Sungai Cilaki melalui Situ

Cipanunjang dan Situ Cileunca. Dalam hal pelayanan kepada 140.000 pelanggannya, dengan debit air baku yang diolah lebih kurang 2.600 liter/detik, PDAM belumlah optimal. Cakupan pelayanannya baru mencapai 65 % dari total jumlah penduduk Kota Bandung, padahal idealnya sesuai target Millenium Development Goal's (MDG'S) Tahun 2015 adalah 80 % dari total jumlah penduduk (<http://www.bandung.go.id/?fa=berita.detail&id=803>).

Oleh karena itu dalam usaha pencapaian visinya, PDAM kota Bandung perlu melakukan perbaikan terhadap kinerja perusahaan terutama dalam peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Seperti menurut Mulyadi (2007 : 29) bahwa “persaingan global diwarnai oleh keadaan dimana perusahaan yang memiliki kinerja yang baik mendesak keluar perusahaan yang buruk. Persaingan global tidak lagi menganut *live and let live*, namun berubah menjadi *live and let die*.” Keadaan ini memaksa manajemen untuk berupaya menyiapkan, menyempurnakan ataupun mencari strategi-strategi baru yang menjadikan perusahaan mampu bertahan dan berkembang dalam persaingan. Oleh karena itu perusahaan dalam hal ini manajemen harus mengkaji ulang prinsip-prinsip yang selama ini digunakan agar dapat bertahan dan bertumbuh dalam persaingan yang semakin ketat untuk dapat menghasilkan produk dan jasa bagi masyarakat.

Penilaian atau pengukuran kinerja merupakan salah satu jawaban dalam penyempurnaan strategi-strategi yang dapat membuat perusahaan bertahan dalam ketatnya persaingan. Selain digunakan untuk menilai keberhasilan perusahaan, pengukuran kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan sistem imbalan dalam perusahaan. Pihak manajemen juga dapat



menggunakan pengukuran kinerja perusahaan sebagai alat untuk mengevaluasi pada periode yang lalu.

Pemakaian penilaian kinerja tradisional yaitu penilaian kinerja keuangan sebetulnya belum cukup mewakili untuk menyimpulkan apakah kinerja yang dimiliki oleh suatu perusahaan sudah baik atau belum. Hal ini disebabkan karena kinerja keuangan hanya menggambarkan pengukuran efektivitas penggunaan aktiva serta laba dalam mendukung penjualan selama periode tertentu. Ukuran-ukuran keuangan tidak memberikan gambaran yang riil mengenai keadaan perusahaan karena tidak memperhatikan hal-hal lain di luar sisi finansial misalnya sisi pelanggan yang merupakan fokus penting bagi perusahaan dan karyawan, padahal dua hal tersebut merupakan roda penggerak bagi kegiatan perusahaan. Kaplan dan Norton (2000:7) mengungkapkan bahwa:

Ukuran finansial hanya menjelaskan berbagai peristiwa masa lalu, yang cocok untuk perusahaan abad industri dimana investasi dalam kapabilitas jangka panjang dan hubungan dengan pelanggan bukanlah faktor penting dalam mencapai keberhasilan.

Keterbatasan sistem pengukuran finansial ini dengan sangat baik diterangkan oleh Kaplan & Norton, yang meliputi aspek-aspek kekurangrelevanan sistem pengukuran kinerja berbasis finansial bagi pengelolaan usaha saat ini. Menurutnya, ‘sistem konvensional berorientasi pada pelaporan kinerja masa lalu, berorientasi jangka pendek, kurang fleksibel, tidak memicu perbaikan, dan rancu pada aspek biaya’ Wibisono (2006 : 4).

Saat ini PDAM kota Bandung telah melakukan pengukuran dengan menggunakan metode evaluasi yang mengacu pada Kep Mendagri no 47 tahun 1999 mengenai Pedoman Penilaian Kinerja PDAM. Namun pengukuran dengan

metode tersebut tidak secara menyeluruh menilai aspek yang ada pada perusahaan sehingga pengukuran yang dilakukan kurang terintegrasi pada aspek yang dapat meningkatkan kinerja perusahaan.

Dalam akuntansi manajemen dikenal alat analisis yang bertujuan untuk menunjang proses manajemen kinerja yang disebut dengan *Balanced Scorecard* (BSC) yang dikembangkan oleh Norton pada tahun 1992. BSC merupakan suatu ukuran yang cukup komprehensif dalam mewujudkan kinerja, yang mana keberhasilan keuangan yang dicapai perusahaan bersifat jangka panjang. BSC tidak hanya digunakan oleh organisasi bisnis tetapi juga oleh organisasi publik. Pengukuran kinerjanya tidak hanya diukur melalui perspektif keuangan saja tetapi juga memperluas sasaran strategik ke perspektif non keuangan yang mencakup perspektif: customer, proses bisnis serta pembelajaran dan pertumbuhan (Mulyadi, 2007 : 313). Pengukuran ini sangat cocok digunakan untuk PDAM Tirtawening Kota Bandung yang orientasinya memadukan servis publik dan orientasi profit, karena dapat membantu perusahaan dalam mengontrol keuangan dan kinerja organisasi secara keseluruhan. Disamping itu, penggunaan BSC memberikan manfaat lain yaitu meningkatkan komunikasi antar individu dalam organisasi, manajemen dapat memfokuskan pada organisasi secara keseluruhan, membawa organisasi ke arah tujuan awal yaitu melayani kebutuhan air masyarakat, serta dapat memotivasi karyawan, meningkatkan sistem penghargaan, dan meningkatkan kepuasan karyawan agar dapat melayani masyarakat dengan baik.

Berdasarkan uraian dan fenomena tersebut maka penulis bermaksud untuk mengadakan penelitian untuk menganalisis kinerja perusahaan dengan konsep BSC, namun dalam penelitian ini yang menjadi fokus utama adalah kinerja perspektif keuangan dan perspektif pelanggan saja, karena dua perspektif tersebut merupakan hal yang paling penting yang menunjukkan keberhasilan operasional suatu perusahaan. Perspektif Pelanggan merupakan hal utama yang harus diperhatikan, karena pelanggan merupakan tumpuan bagi perusahaan untuk tetap mendapatkan nilai finansial yang baik. Kaplan dan Norton (2000:55) mengungkapkan, jika ingin mencapai kinerja finansial jangka panjang yang hebat, setiap unit bisnis harus menciptakan dan memberikan produk dan jasa yang bernilai bagi pelanggan. Dengan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul ***“Analisis Kinerja Perspektif Keuangan dan Perspektif Pelanggan pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Kota Bandung dengan Menerapkan Konsep Balanced Scorecard Tahun 2006-2010.”***

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut: “ Bagaimanakah gambaran kinerja perspektif keuangan dan perspektif pelanggan PDAM Tirtawening Kota Bandung yang diukur melalui perspektif balanced scorecard?”. Permasalahan

tersebut selanjutnya dijabarkan dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- (1) Bagaimanakah gambaran kinerja PDAM Kota Bandung berdasarkan perspektif finansial jika diukur dengan pendekatan balanced scorecard?
- (2) Bagaimanakah gambaran kinerja PDAM Kota Bandung berdasarkan perspektif pelanggan jika diukur dengan pendekatan balanced scorecard?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mempelajari, memperoleh data, menilai, dan menganalisis secara mendalam mengenai kinerja PDAM Kota Bandung.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- (1) Untuk mengetahui kinerja PDAM Kota Bandung berdasarkan perspektif finansial dengan pendekatan balanced scorecard.
- (2) Untuk mengetahui kinerja PDAM Kota Bandung berdasarkan perspektif pelanggan dengan pendekatan balanced scorecard.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### A. Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan:

1. Dapat memberikan sumbangan teori kinerja terhadap pengembangan ilmu akuntansi, khususnya ilmu akuntansi manajemen.
2. Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan sebagai bahan perbandingan bagi pihak-pihak yang sedang mendalami bidang studi akuntansi, khususnya akuntansi manajemen mengenai penilaian kinerja perusahaan berdasarkan perspektif *Balanced Scorecard* terutama pada perspektif keuangan dan pelanggan.
3. Menambah pengetahuan dan wawasan dalam menerapkan beberapa teori yang didapatkan selama berada di bangku perkuliahan.

#### B. Manfaat Empiris

Hasil penelitian ini diharapkan:

1. Bagi perusahaan:  
Sebagai bahan evaluasi bagi manajemen PDAM Tirtawening Kota Bandung untuk meningkatkan kinerja perusahaan dan pelayanan terhadap pelanggan.
2. Bagi pelanggan:  
Sebagai bahan informasi bagi *customer* untuk mengetahui kinerja PDAM Tirtawening Kota Bandung dalam peranannya untuk melayani kebutuhan air masyarakat.

3. Bagi karyawan:

Sebagai informasi agar dapat memahami dan melaksanakan strategi perusahaan.

4. Bagi penulis lainnya:

Menambah wawasan dan sebagai bahan perbandingan dalam melakukan penilaian kinerja dengan konsep *Balanced Scorecard* terutama pada perspektif keuangan dan perspektif pelanggan.